

2010 Llei infància

Una mirada amiga a la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA)

Araceli Lázaro Aparicio

Un origen molt desitjat

Des del punt de vista educatiu, jo classifico les lleis en dos tipologies diferenciades: les àmpliament *reivindicades* i les àmpliament *reivindicatives*. Les primeres acostumen a anar acompanyades d'un suport social i polític molt ampli que n'assegura, o almenys n'afavoreix, el seguiment i la implementació. A les segones, sovint les acompanya un procés deficitari de drets, temàtiques o col·lectius vulnerables i la pretensió d'aconseguir amb la normativa la millora dels dèficits generats en un procés polític i social molt més ampli. Un risc que no ajuda massa a visualitzar les diferències entre els drets *conquerits* i els drets *atorgats*. Crec que és el cas de la llei que ens ocupa.

No és la meua pretensió fer una reflexió jurídica de la Llei. No sóc jurista, i a més ja la va dur a terme el doctor Isaac Ravetllat Ballesté el 2005. La meua opinió respon només a la vivència professional abans i després de la seva publicació.

No cal repetir que la consideració social dels nens i nenes com a subjectes de drets va arribar, a nivell legislatiu, amb la Convenció sobre els Drets dels Infants, el 1989. I que fins aquell moment totes les normatives sobre aquest col·lectiu social desen-

volupades a principis del segle xx anaven marcades per la necessària protecció derivada de la situació d'abandó, esclavitud i explotació que han acompanyat durant segles la seva història.

A Catalunya, una vegada recuperada l'autonomia, es comencen a introduir els drets constitucionals a la normativa específica, i així ens arriben les primeres regulacions sobre infància i adolescència l'any 1985: la *Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials*, i la *Llei 11/1985, de 13 de juny, de protecció de menors*.

La primera, des del prisma de la prevenció del risc social; la segona, des de la necessitat d'ordenar les mesures de protecció i de reforma juntes administrativament i organitzativament en aquell moment.

El 1991 es promou a Catalunya la primera llei específica de protecció: la *Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció*. Com el seu títol indica, i malgrat que la Convenció de 1989 ja considera drets socials, civils i espirituals als infants i els considera com a subjectes de drets, aquesta llei gira entorn de l'infant com a **objecte de protecció** i desenvolupa exhaustivament aquest principi. Posteriorment, amb la *Llei*



8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels infants i els adolescents, s'incorpora una mirada més àmplia als drets dels infants, i el seu interès superior constitueix el principi bàsic de tot el dret relatiu a aquests drets.

Avenços legislatius, sí, però segmentació del benestar infantil i les seves realitats en diferents normatives i fins i tot en diferents administracions. És justament aquesta vivència de segmentació la que va impulsar les diferents xarxes professionals i associatives a iniciar la reflexió i la reivindicació sobre la necessitat de tenir una única normativa per a tots els infants de Catalunya. Cal considerar que, el març del 1995, un grup de professionals ja vam elaborar el projecte "Infants Consens", on plantejem aquesta necessitat i la de fer un gran acord per millorar el benestar infantil a Catalunya. Aquest acord va ser signat per tots els partits representats al Parlament de Catalunya el juliol del 1997, tot i que va quedar al calaix pels diferents canvis polítics.

No tinc cap dubte que els canvis i l'impuls a les polítiques d'infància el 2006, que inclouen la creació de la Secretaria d'Infància i Adolescència i de l'Observatori dels Drets de la Infància, van ser un punt d'inflexió possibilitador del nou paradigma desenvolupat al Pla Director d'Infància i Adolescència de Catalunya i a la *Llei dels Drets i les Oportunitats en la Infància i l'Adolescència*. Una nova mirada que

incorpora la ciutadania activa com a present i, per tant, la consideració dels infants i adolescents com a subjectes de tots els drets i amb capacitat per exercir-los.

Però, tot i que l'esquema coherent per aconseguir-ho des de la teoria seria el Pacte per la Infància, la Llei d'infància i el Pla Integral d'Infància, a Catalunya es va començar per l'aprovació de la Llei amb un consens polític i social absolut el maig del 2010. Tindrà les seves conseqüències a l'hora de l'aplicació.

La lectura parcial dels compromisos a què obligava la Convenció va fer que la p de protecció guanyés protagonisme enfront de les de promoció, prevenció i participació infantil.

Pretensions inicials

Com ja he esmentat anteriorment, fins aquell moment, la legislació respecte a la infància i l'adolescència pivotava sobre la protecció i només tractava de reaccionar quan l'infant i l'adolescent entraven en situació de risc o desemparament i es preveïen mesures per pal·liar-los.

La primera gran pretensió de la nova norma, per tant, era la **universalitat**. Aquesta llei, per primera vegada a la història, s'adreça a tota la població infantil i adolescent en general i dicta preceptes proactius per aconseguir més benestar per als infants sense que aquests es trobin en risc o dificultat. Abastar tota la població infantil catalana independentment de si es troba o no en situació de risc o desamparament.

El concepte “objecte de protecció” vigent fins a la nova llei portava implícit el rol poderós dels adults enfront de la “minoritat” de drets i capacitats dels infants i adolescents.

La segona, visualitzar l'infant i l'adolescent com a **subjecte de drets** i oportunitats i actualitzar la normativa d'acord amb les noves necessitats i circumstàncies socials.

En conseqüència, els dos blocs de principis rectors eren:

- L'interès superior de l'infant i adolescent com a principi integral i transversal en tots els àmbits que afecten l'infant i adolescent.

I, per tant, totes les normes i polítiques públiques han de garantir aquest interès.

- El reconeixement de tots els drets integrals definits a la Convenció:
 - Promoció.
 - Prevenció.
 - Protecció.
 - Participació.

Com veiem, estem parlant de grans pretensions. Poder parlar de la necessària transversalitat dels drets socials i polítics de la infància, a més del reconeixement explícit de la resta de drets i del seu benestar material i espiritual personal.

Tots estàvem d'acord en la necessitat de canvi i en els continguts globals de la Llei (ja he dit que es va aprovar per majoria absoluta –menys un diputat, que es va equivocar–), però també érem conscients que fer-los reals exigia un sobre esforç institucional, professional i social ampli que al meu parer ha estat del tot insuficient.

Reptes i realitats en l'aplicació institucional

Els deures que la Llei va plantejar a les institucions potser es poden sintetitzar en quatre grans blocs:

El necessari suport al desenvolupament normatiu que la faci operativa, el necessari pressupost, el necessari canvi de cultura ins-

titucional i la necessària participació infantil en el procés.

A data d'avui, no tenim un reglament global de la LDOIA; si bé és cert que s'ha desenvolupat normativa sobre les taules d'infància i adolescència i el Consell Nacional dels Infants i els Adolescents de Catalunya, queda per regular tot el títol V, dedicat a la "protecció dels nens i adolescents en situació de risc i desemparament".

Aquest aspecte és molt important si pensem que és el que regula l'atenció als infants i els adolescents més vulnerables. Pressupostàriament, l'aplicació de la Llei coincideix amb la crisi i el canvi de govern. I des de la meua perspectiva, això va representar tornar a visualitzar com a rellevants les actuacions sobre les emergències dels casos de protecció i deixar com a col·laterals les polítiques de promoció, prevenció universal i participació infantil.

Una altra reflexió important mereix el necessari canvi de cultura institucional, que, com ja he dit, està molt marcat per competències i pressupostos fragmentats, i amb una història d'execució de polítiques públiques centrades en un concepte d'infant com a *objecte de protecció*, i no com a *subjecte de drets*. Segueix costant molt parlar dels infants com a ciutadans d'avui. I a l'hora d'anomenar-los és **bastant habitual**

seguir escoltant la paraula menor entre els professionals i als mitjans de comunicació.

Aquesta qüestió està directament relacionada amb l'absència de participació infantil en els processos institucionals. És cert que s'ha creat el Consell Nacional dels Infants i Adolescents de Catalunya. Però el nombre d'ajuntaments que tenen consells d'infants encara és molt baix. I la participació activa dels infants i els ado-

El necessari canvi de mirada professional ha de liderar una etapa més lliure de paternalisme i més implicada en la consideració dels drets de les persones, encara que siguin menors d'edat.

lescents en les normatives i programes institucionals que els afecten és **molt deficitària**.

REPTES I REALITATS PROFESSIONALS

Als professionals aquesta llei també ens va aportar canvis de mirada. Canvis centrats en la necessitat d'ampliar les actuacions a tota la població infantil, i no reduir-les

només a les situacions de risc. Això a la pràctica significava integrar al seu contingut la igualtat d'oportunitats, la dignitat i la qualitat de vida dels infants i adolescents. I alhora, afrontar les situacions de risc i maltractament infantil no ubicades en les funcions parentals, sinó en l'entorn

Foto de la campanya de difusió elaborada per Javier Mariscal.



ecològic (família, escola, barri, veïns, institucions...), que forma part de la socialització secundària i que per acció o omissió no satisfà les seves necessitats. I el fet que aquestes no són avaluable amb els indicadors històrics.

No ha estat una tasca fàcil. Tants anys de mirada, funcions i formació en infància en risc no ha ajudat el procés de creació de nous plantejaments i noves tècniques més vinculades als drets dels infants que no pas a la protecció infantil. Queda molta feina

per fer des de la mirada del paradigma de la complexitat i les metodologies amb enfocament dels drets.

Es fa evident que cal incorporar els drets d'opinió, participació i oposició dels infants i els adolescents als procediments de protecció i a totes les relacions. Aprendre a considerar-los com a col·lectiu de drets i deures. Incloure als programes el seu apoderament i l'educació de la responsabilitat. I també incorporar la necessària participació infantil, tot vetllant pel seu compliment tant a la vida quotidiana com al barri, al món local i a l'administració central, i integrar als programes els drets polítics de la infància i l'adolescència.

Segons el meu parer, la nova llei exigeix fins i tot nous perfils professionals que incloguin més globalitat, més transversalitat i més complementarietat. Una formació no centrada exclusivament en la p de *protecció*. El reforç de les capacitats crítiques i investigadores i el trànsit dels principis morals a l'ètica aplicada: “menys moral i més ètica” o del com *comportar-se* al com *interrogar-se*.

Un procés transversal molt global. Que han de compartir no únicament les institucions reguladores i les lleis, sinó també les universitats formadores, les institucions contractants, les organitzacions professionals i el necessari canvi de mirada envers la infància dels adults en general. O pas-

sem en allò quotidià de la *protecció a la responsabilització adulta i el protagonisme infantil* en el seu procés d'educació, desenvolupament i autonomia com a ciutadans d'avui, o seguirem instal·lats en la queixa i el despotisme implícit als discursos de “tot per a l'infant, però sense l'infant”.

Segueixo pensant que tenim una bona llei, però amb molta feina per desenvolupar-la.

par-la. Cal no oblidar que la seva funció és la regulació d'un espai determinat, però en el seu compliment i els seus efectes entren en joc factors i variables socials, professionals i polítiques que no és just dipositar-les com a càrrega i responsabilitat exclusiva de la Llei, tot sabent que no en tenen. **Q**

CITA ARTICLE

LÁZARO, Araceli. “Una mirada amiga a la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA)”. *Quaderns d'Educació Social*. Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya. Núm. 19 (novembre 2017), p. 92-97.

RESUM

La nova Llei d'infància de 2010 pretén unificar els marcs jurídics dispersos i, fins i tot, contradictoris del passat, i reconèixer l'infant com a ciutadà del present amb drets i capacitats per exercir-los. Es farà operativa si hi ha voluntat política, però també voluntat professional i social.

Paraules clau: universalitat, subjecte de dret, interès superior de l'infant.

ABSTRACT

The new childhood law of 2010 aims to unify the dispersed, and even contradictory legal frameworks of the past, and recognize the child as a citizen of the present with rights and abilities. It will be operational if there is a political will, but also a professional and social will.

Keywords: universality, subject of law, superior interest of the child